

Nizozemské referendum a budoucnost Smlouvy o Ústavě pro Evropu

Článek byl zpracován za podpory Výzkumného záměru PF UK MSM 0021620804¹

Helena Petrův*

ÚVOD

Výsledky referend konaných v roce 2005 ve Francii a Nizozemsku k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu (dále jen evropská ústava) vyvolaly nejenom překvapení a znepokojení či naopak potvrzení pochybností o současném vývoji integrace Evropy, především měly faktický vliv na podobu a hodnocení samotného ratifikačního procesu. Francouzské a nizozemské „ne“ ratifikace smlouvy o Ústavě pro Evropu s sebou přineslo sebereflexi fungování evropských orgánů v rozšířené Evropě a další diskuse o osudu evropské ústavy v její současné podobě. Kritika stávajícího stavu Evropské unie získala novou legitimitu: ratifikaci evropské ústavy odmítla většina občanů Nizozemska, tedy země, která je tradičně počítána mezi členské státy Unie silně podporující integrační projekt. Tento zakládající člen Evropské unie je, se svými partnery z Beneluxu, spojován s úsilím o široký integrační koncept, silné postavení nadnárodních evropských institucí a snahou o omezování práva veta členských států v evropském rozhodovacím procesu. Po neúspěšných referendech se Evropská unie ocitla v hluboké krizi, kterou charakterizuje atmosféra nejistoty o osudu evropské ústavy, o způsobu pokračování ratifikačního procesu a o budoucnosti projektu evropské integrace.

Imanentní krizi, v níž se Unie nachází, dokládá i zasedání Evropské rady ve dnech 16. a 17. června 2005. Výsledkem jednání je prohlášení², v němž se volá po nutnosti společné diskuse, do níž mají být zapojeni občané, občanská společnost, sociální partneři, národní parlamenty i politické strany členských států. „Mobilizační diskuse“ je především také výzvou pro evropské orgány, zvláště úlohu v tomto případě má mít Komise. Závěr prohlášení nejistotu ohledně budoucnosti Ústavy příliš nezmirňuje. Nezpochybňuje se v něm sice platnost pokračování ratifikačních procesů, časový plán ratifikace v jednotlivých členských státech má být však v případě potřeby přizpůsoben s ohledem

na vývoj a podle situace v členských státech. Další dohoda na pokračování ratifikačního procesu je odložena na první polovinu roku 2006. Jak bude tato dohoda vypadat, záleží tedy především na výsledcích diskusí v jednotlivých státech a tedy jejich připravenosti odpovědět na otázku ratifikace Ústavy.

Současné výsledky ratifikačního procesu Ústavy a související krize Unie jsou výzvou i pro Českou republiku, která patří mezi státy, jež zatím k rozhodnutí o ratifikaci Ústavy nepřistoupily a stojí před otázkou jakým způsobem se bude o ratifikaci rozhodovat. Jako jedna z variant přichází v úvahu v souladu s Ústavou ČR schválení ratifikace Ústavy prostřednictvím referenda. Ať již by šlo o jednorázové vyhlášení referenda pouze k otázce ratifikace, jako tomu bylo v Nizozemsku, či o hlasování v obecném referendu podle čl. 2 odstavce 2 Ústavy ČR, v obou případech by bylo třeba v souladu s Ústavou ČR přijmout ústavní zákon.

Postoj značné části české politické reprezentace však charakterizuje nedůvěra k této formě přímé demokracie. Podobně tomu tak bylo i v Nizozemsku, kde až negativní výsledek referenda vedl k pozitivnějšímu přístupu politických struktur k této přímé formě účasti občanů na věcech veřejných. Právě zkušenosti z nizozemského referenda mohou být pro ČR, v níž institut celostátního referenda také nemá tradici, zdrojem užitečných informací o okolnostech a úskalích tohoto způsobu rozhodování o zásadních záležitostech země.

TRADICE REFERENDA V NIZOZEMSKU

O tradici institutu referenda v Nizozemsku vypovídá fakt, že referendum uskutečněné 1. června 2005 bylo prvním národním referendem v novodobé historii Nizozemska. Před tímto datem byli nizozemští občané vyzváni k vyjádření svého názoru v referendu naposledy více než před dvěma sty lety, v roce 1798, kdy jim byl předložen návrh ústavy Batávské republiky.³

* JUDr. Helena Petrův, Ph.D., katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze

¹ V rámci tohoto výzkumného záměru autorka článku absolvovala dvoutýdenní výzkumný pobyt na University Of Leiden, Leiden, Nizozemsko, kde se zabývala především otázkou nizozemského referenda.

² Prohlášení hlav států a předsedů vlád členských států Evropské unie k ratifikaci smlouvy o Ústavě pro Evropu, Brusel 18. 6. 2005, www.Euroskop.cz.

³ WIM VOERMANS, HENK GRIFFIOEN, The European Constitution and the relation between European and Member State powers, in Zeitschrift für Staats und Europa wissenschaften, forthcoming issue in 2006, str. 1.

Zajímavé je, že obě tyto od sebe historicky vzdálené události, se v některých rysech/ v jistém smyslu podobají: V obou případech se jednalo o problematiku suverenity státu (v případě Batávské republiky šlo o tzv. suverenitu vnitřní – otázku přeměny na unitární stát či ponechání autonomie provinciím) a oba předložené návrhy byly voliči v referendu odmítnuty.

Jiná situace se ovšem týká místních referend v Nizozemsku, jichž se od počátku minulého století uskutečnilo zhruba 115 a týkala se nejrůznější problematiky. Referenda se konala také na karibských ostrovech náležejících Nizozemsku, v Antilách a Arubě, a byla vesměs věnována otázkám jejich ústavního postavení v Nizozemském království.⁴ Rozhodování občanů v místních referendech bylo považováno za prostředek k „uzavírání propasti mezi občany a politiky“ a jejich počet se rychle zvyšoval.

Diskuse o zavedení přímé demokracie na národní úrovni se v nizozemském politickém systému otevřely především v devadesátých letech minulého století. Jejich výsledkem bylo nakonec v roce 2001 přijetí prozatímního zákona o referendu, který umožňoval konání konzultativních národních referend v Nizozemsku.⁵ Účinnost zákona však vypršela v lednu 2005 aniž by se podle této právní úpravy uskutečnilo jakékoli referendum.

Instituce celonárodního referenda je některými ústavněprávními odborníky považována za „bílou vránu“ v nizozemském ústavním systému.⁶ Neexistuje zde ústavněprávní základ pro tuto formu přímé demokracie ani jakékoli praktické zkušenosti s konáním fakultativních či obligatorních referend. Otázka ratifikace evropské ústavy podle čl. 91 nizozemské ústavy spadá do kompetence parlamentu, přesto v tomto konkrétním případě byla nakonec zvolena varianta hlasování občanů v referendu. Klíčovým ústavněprávním argumentem pro vyhlášení referenda bylo, že ratifikace evropské ústavy představuje zásadní otázku pro další vývoj státu, a tudíž by se k ní měli vyjádřit sami občané. Průzkumy veřejného mínění vykazovaly 80% podporu občanů této myšlence.⁷ Nizozemská vláda byla v zásadě proti organizaci referenda, ale tento postoj částečně prolomil její předseda Balkenende, který v létě 2003 přislíbil, že pokud bude referendum uskutečněno, vláda bude respektovat jeho výsledky.⁸

Na tomto místě se nabízí otázka: Co vedlo za těchto podmínek k rozhodnutí nizozemského parlamentu přijmout zákon, na jehož základě bylo vyhlášeno referendum k přijetí evropské ústavy?

PŘIJETÍ ZÁKONA O KONZULTATIVNÍM REFERENDU A VYHLÁŠENÍ REFERENDA

Snahy o vyhlášení referenda k evropským otázkám se objevovaly od počátku 90 let minulého století. V roce 1991 se snažili prosadit referendum k Maastrichtské smlouvě poslanci za Zelenou levice (Groen Links). V roce 1997 se podařilo levicovým poslancům sestavit petici za vyhlášení referenda k Amsterdamské smlouvě. Rok nato požadovala opět Zelená levice a Socialistická strana (SP) referendum k otázce zavedení Euro. Všechny tyto návrhy a iniciativy byly většinou poslanců odmítnuty. Změna nastala po parlamentních volbách v květnu roku 2002, kdy velký úspěch ve volbách získal kontroverzní politik Pim Fortuyn a jeho strana LPF (Lijst Pim Fortuyn). Se svými 26 křesly se stala druhou nejsilnější stranou v parlamentu. Fortuynův politický vzestup ilustroval nespokojenost občanů se situací v zemi a to nejenom v oblasti multikulturální politiky státu, jehož kritika byla jedním z hlavních bodů programu LPF. Fortuyn byl také kritikem stávajícího stavu evropské integrace. Když se v roce 2002 znovu otevřela otázka referenda, tentokrát k otázce rozšíření Evropské unie o 10 nových států, nizozemský parlament přijal návrh, v němž žádal vládu o posouzení možností uspořádat příslušné referendum. Po negativní reakci vlády byl tento návrh parlamentem opět zamítnut, jedním z důvodů byl i argument, že pro uspořádání podobného referenda je již pozdě. Ovšem ve stejné době byl v parlamentu přijat návrh sociálně-demokratického poslance Franse Timmermanse, ve kterém byl obsažen požadavek parlamentu na uspořádání referenda k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu.⁹

Do této situace zasáhly předčasné parlamentní volby v lednu 2003, na základě kterých strany podporující referendum (levicové strany a LPF) – ztratily většinu v parlamentu. Ostatní strany – Křesťansko demokratická výzva (CDA) a malé protestantské strany – jsou v Nizozemsku stabilně proti jakékoli formě referenda. Negativní postoj zastávala i Lidová strana pro svobodu a demokracii (VVD), uvnitř níž ovšem existoval menšinový tábor zastánců referenda. VVD také podporovala referendum během svého působení v rámci tzv. purpurové koalice (1994–2002) vzhledem ke stanovisku koaličních partnerů.

V květnu 2003 předložili sociální demokraté (PvDA), Zelená levice (GL) a Liberální demokraté

⁴ ARJEN NIEBOER, PEOPLE'S VENGEANCES, *The Dutch Referendum*, *European Constitutional Law Review*, 1: 393–405, 2005, str. 393.

⁵ Tijdelijke referendumwet.

⁶ Viz např. článek citovaný v poznámce 1.

⁷ NIEBOER, *People's Vengeances...*, str. 397.

⁸ Tamtéž, str. 399.

⁹ NIEBOER, *the First Dutch Referendum, A pre-ballot Assesment*, *Notre Europe*, str. 4, www.notre-europe.asso.fr.

(D 66) návrh zákona o konání referenda, který byl značně podporován také Kampaní pro evropské referendum, mezinárodní nevládní organizací, jejíž holandská sekce usilovně lobovala za uskutečnění referenda a vytvořila širokou publicitu k této otázce. Všechny tyto tři strany, které předložily návrh zákona, zároveň podporovaly ratifikaci Evropské ústavy. Je zajímavé zastavit se nad tím, proč tyto strany, které měly v parlamentu solidní většinu, byly ochotny riskovat případné „ne“ vzešlé z jimi navrženého referenda. Deklarovaným motivem pro jejich snahu o konání referenda byla podpora evropské integrace vůči narůstající kritice sjednocené Evropy s úmyslem ukázat voličům, že tato kritika je brána vážně. Za jejich snahou stálo také přesvědčení, že ti, kteří jsou „proti Evropě“, nejsou tolik proti obsahu integračního projektu – tedy samotné politice EU, ale spíše proti způsobu, jakým byla dosud přijímána rozhodnutí týkající se evropské integrace. Pokud se tedy tento proces změní, lidé budou ochotni znovu akceptovat obsah integrační politiky EU.¹⁰

Pro další osud návrhu rozhodující postoj právě liberální VVD, která se nyní ocitla v ambivalentní situaci. Novým předsedou strany, jejíž většina členů byla proti referendu, se stal Jozias van Aartsen, známý obhájce přímé demokracie, který se zasazoval i pro konání referenda v otázce evropské ústavy. Této situace využívala pro svůj program podpory referenda také Kampaní pro evropské referendum. Postoj liberálních poslanců byl také ovlivněn pozitivním stanoviskem Státní rady k návrhu zákona o referendu, které bylo zveřejněné v září 2003. Státní rada ve svém stanovisku konstatovala, že ratifikace Ústavy pro Evropu je srovnatelná s novelizací ústavy a v referendu spatřovala legitimační prostředek k takové ústavnímu procesu.¹¹ Pod vlivem těchto okolností liberálové, kteří zastávali doposud negativní stanovisko k organizaci referenda, hlasovali nakonec pro referendum.

Podporu referendu přislíbila také Křesťanská unie, malá politická strana, která disponovala právě tolika křesly, které by zajišťovaly většinu pro přijetí návrhu zákona.

Stanovisko vlády nebylo zcela jasné a konzistentní. Nizozemská vláda, která byla v zásadě proti konání referenda, oznámila v létě roku 2003, že pokud bude referendum uskutečněno – ačkoli doufá, že se k tomu nedojde – bude akceptovat jeho výsledek. Ale v dubnu 2004 tisková agentura ANP citovala vládní zdroj, který uvedl, že vláda by zrušila referendum v případě negativního výsledku francouzského referenda. Ačkoli takový

postup je nemyslitelný a zřejmě šlo o „novinářskou kachnu“, tento byl výrok v médiích mnohokrát opakován a poškozoval legitimitu případného nizozemského referenda.¹²

Podle průzkumů veřejného mínění ze září 2003, osmdesát procent nizozemských občanů podporovalo uskutečnění referenda. Nizozemský tisk hovořil o tom, že tlak na uspořádání referenda k Evropské ústavě vzrůstá. V září liberálové z VVD oznámili svou jednomyslnou podporu referenda.¹³

Původní návrh zákona o vyhlášení referenda k smlouvě o Ústavě pro Evropu počítal s uskutečněním referenda spolu s volbami do Evropského parlamentu v roce 2004. Vzhledem k tomu, že jednání o evropské ústavě trvala déle než se očekávalo, nebyla tato kombinace možná a návrh zákona bylo třeba změnit. Senát schválil novou verzi návrhu zákona, která počítala pouze s referendem dne 25. února 2005. Zákon o konzultativním referendu o evropské ústavě nabyl účinnosti 28. února 2005¹⁴. Zákon je konstruován jako ad hoc zákon pouze pro případ konzultativního referenda ke schválení evropské ústavy. Pro procesní a institucionální účely byla využita úprava obsažená v předchozím prozatímním zákoně o referendu z roku 2001.

Na základě zákona byl jako nezávislý orgán zřízena Komise pro referendum¹⁵, jejíž členové byli jmenováni parlamentem. Úkolem Komise bylo především stanovit datum konání referenda, vytvořit objektivní souhrn informací o evropské ústavě, který měl být distribuován do nizozemských domácností několik týdnů před konáním referenda a rozdělit 1 milion euro dotací pro organizace a jednotlivce, kteří se podíleli na kampani. Komise dotace rozděliila tak, že 400.000 euro poskytla těm, kteří podporovali ratifikaci Ústavy, 400.000 euro jejím odpůrcům a zbylých 200.000 euro připadlo neutrálnímu tábora, který měl přispět k podpoře diskuse o Ústavě. Komise pro referendum se také podílela na definitivním znění otázky, která byla občanům předložena v referendu: „Jste pro nebo proti tomu, aby Nizozemsko schválilo Smlouvu zakládající Ústavu pro Evropu?“¹⁶

Zákon nevyžadoval minimální účast voličů nutnou k závaznosti výsledku referenda. Zelená levice, Socialistická strana a liberální Demokraté D66 přislíbily respektovat výsledek referenda bez ohledu na účast voličů. Ostatní politické strany si určily minimální hranice účasti voličů. Pro Sociální demokraty (PVDA) byla touto hranicí 30 % účast, stejně jako pro Křesťanské

¹⁰ Tamtéž str. 5.

¹¹ NIJEBOER, People's Vengeances..., str. 397.

¹² NIJEBOER, The First Dutch Referendum, a pre-ballot..., str. 6.

¹³ NIJEBOER, People's Vengeances..., str. 397.

¹⁴ Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, Staatsblad 2005, 44.

¹⁵ V literatuře lze najít používání dvou výrazů pro tento orgán – Committee a Commission, pro účely článku jsem zvolila název Komise.

¹⁶ NIJEBOER, People's Vengeances, ..., str. 398.

demokraty (CDA). LPF požadovala 50% účast. Liberální (VVD) a malé protestantské strany se ohledně této otázky nevyjádřily.

Referendum, které se uskutečnilo 1. června 2005 skončilo s již známým výsledkem: 61, 6% zúčastněných voličů se vyslovilo proti souhlasu s evropskou ústavou, pro schválení bylo pouhých 38, 4% voličů. Účast voličů byla vysoká – hlasování se zúčastnilo 62, 8%, tedy téměř dvě třetiny nizozemských voličů.¹⁷

ANALÝZA VÝSLEDKŮ REFERENDA

Důvody a motivace nizozemských voličů, které vedly ke konečnému výsledku v referendu, pomáhají objasnit některé průzkumy veřejného mínění uskutečněné k této otázce. Krátce po konání referenda byl k jeho výsledku zpracován průzkum Eurobarometr¹⁸

Podle údajů Eurobarometru nevíce odpůrců ratifikace evropské ústavy bylo mezi mladými lidmi, zatímco nejstarší kategorie občanů volila nejrovnoměrněji.¹⁹ Z hlediska politického rozložení je zajímavá skutečnost, že zatímco sympatizanti politických stran, které byly proti ratifikaci, volili v souladu s jejich programem „ne“, téměř polovina sympatizantů stran propagujících evropskou ústavu zvolila „ne“ také.

Nejčastěji uváděným důvodem voličů pro nesouhlas s ratifikací byl na základě průzkumu nedostatek

informací, následovala obava ze ztráty národní suverenity, vyjádření odporu proti vládě premiéra Balkenendeho a příliš velké finanční výdaje na rozpočet EU.

Rozhodnutí voličů motivoval dále negativní postoj k evropské integraci a kritika návrhu evropské ústavy, obavy ze ztráty zaměstnání, nesouhlas s evropským „federálním státem“ – „Spojenými státy Evropy“ či nepříliš přesvědčivá kampaň zastánců evropské ústavy.²⁰

Zajímavá je také část průzkumu věnovaná názorům dotazovaných na výsledek referenda: Většina respondentů, bez ohledu na to jak volila, je spokojená s výsledkem referenda; občané sice podporují členství Nizozemska v EU, ale evropskou ústavu nepovažují za podstatnou pro další pokračování v evropské integraci. Odmítnutí evropské ústavy představuje pro voliče možnost nových jednání o evropské ústavě, které by umožnily lepší obhajobu zájmů Nizozemska a větší důraz na sociální aspekty. Z hlediska další budoucnosti evropské ústavy by většina respondentů dávala přednost jejímu zrušení.

Z jiného úhlu se červnovým referendem zabývá zpráva vydaná v srpnu 2005 nizozemským ministerstvem vnitra, zpracovaná pracovní skupinou pro referendum o evropské ústavě²¹. Závěry vyplývající z této zprávy mají sloužit jako doporučení pro dolní komoru nizozemského parlamentu pro přípravu a organizaci jiných referend v budoucnosti. Více než motivaci voli-

¹⁷ Údaje jsou čerpány ze zprávy Eurobarometru, The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands, 2-4 června 2005, www.europa.eu.int.

¹⁸ Viz pozn. 17.

¹⁹ 74% respondentů ve věku od 18-24 let volilo ne, u respondentů od 55 let 52% volilo ne a 48% ano.

²⁰ Podle Eurobarometru jsou jednotlivé kategorie důvodů a jejich procentuální zastoupení následující:

- nedostatek informací (32%) respondentů, kteří volili „ne“,
- obava ze ztráty národní suverenity (19%),
- vyjádření odporu proti vládě premiéra Balkenendeho (14%),
- příliš velké finanční výdaje na rozpočet EU (13%),
- negativní postoj proti evropské integraci vůbec (8%),
- obava ze ztráty zaměstnání (7%),
- nedostatek pozitivního přínosu textu ústavy (6%),
- návrh ústavy zachází příliš daleko (6%),
- návrh ústavy je příliš technokratický a právnícký (6%),
- nesouhlas s dalším rozšiřováním EU (6%),
- návrh není dostatečně demokratický (5%),
- návrh je příliš složitý (5%),
- z ekonomického hlediska je návrh ústavy příliš liberální (5%),
- slabá ekonomická situace v Nizozemsku a velká nezaměstnanost (5%),
- nesouhlas s evropskou politickou unií, evropským „federálním státem“ či „Spojenými státy Evropy“ (5%),
- příliš rychlý vývoj Evropy (5%),
- nepřříliš přesvědčivá kampaň zastánců evropské ústavy (5%),
- Nizozemsko si musí nejprve vyřešit vlastní problémy (4%),
- nedůvěra v Brusel (4%),
- nesouhlas s členstvím Turecka v EU (3%),
- ztráta identity (3%),
- nedostatek sociální Evropy (2%),
- nedostatek úpravy v oblasti lidských práv a práv zvířat (2%),
- ovlivnění kampaní odpůrců (2%).

²¹ Draft evaluation of the Referendum on the European Constitution Project Group, 2 August 2005, Ministry Of the Interior and the Kingdom Relation, Constitutional Affairs and Legislative Department.

čů zpráva analyzuje zkušenosti s organizační stránkou přípravy referenda.

Zpráva ministerstva vnitra poukazuje především na enormní zájem voličů o informace týkající se evropské ústavy. Přestože podle Eurobarometru byl hlavní motivací voličů, kteří se rozhodli dát své „ne“ ratifikaci evropské ústavy, nedostatek informací, podle průzkumu učiněného v rámci této zprávy velká většina voličů (78%) byla spokojena či dokonce velmi spokojena s úrovní informačních služeb poskytovaných informačním střediskem pracovní skupiny pro referendum. Tento údaj může poněkud zpochybnit jeden ze závěrů Eurobarometru.

Za největší nedostatek je podle této zprávy považován fakt, zmíněný již výše a to krátké časové období mezi přijetím zákona a konáním referenda, což způsobilo řadu nedostatků při přípravě referenda. Z tohoto důvodu zpráva do budoucna doporučuje určit dobu mezi účinností zákona o referendu a dnem jeho konání tak, aby trvala nejméně 6 měsíců a stanovit dostatečný časový úsek, v němž budou distribuovány informace týkající se předmětu referenda.

Na příliš krátkou kampaň poukazuje i studie Aartse a van der Kolka,²² kteří poukazují na skutečnost, že teprve 13. dubna Komise pro referendum distribuovala finanční zdroje pro organizátory kampaně. Ve skutečnosti kampaň začala 6 až 7 týdnů před konáním referenda.

Podívejme se nyní podrobněji na jednotlivé aspekty, které působily na rozhodnutí voličů a ovlivnily konečný výsledek.

I. VLIV SPOLEČENSKÉ SITUACE

Na výsledek referenda měla jistě také značný vliv výchozí společenská situace, v níž se Nizozemsko v roce 2005 nacházelo. Ekonomika procházela krizí, občané začínali být přesvědčeni, že zavedení Euro vedlo k velkému růstu cen a že vláda chybovala při svém rozhodnutí o zavedení jednotné měny.

Při charakteristice společenského klimatu nelze opominout ani další jevy. Jedním z nich je politický vzestup Pima Fortuyna. Lidé doufali, že právě Fortuyn může přinést změny, kterých zavedené politické strany nejsou schopny. Mnoho lidí se ovšem s Fortuynem identifikovalo nikoli pro jeho program, ale popuzelo je právě chování ostatních politiků vůči němu. Politici na jeho provokativní vystoupení nereagovali často racionálně, ale s opovržením a pomluvami. Uvádí se dokonce, že právě dvě politické strany, které s Fortuynem vedly dialog – Křesťanští demokraté a Socia-

listická strana – obě zvítězily také ve volbách v roce 2002.²³

Vražda Pima Fortuyna levicovým aktivistou v květnu 2002 otřásla nizozemskou společností a otevřela diskusi nad otázkami a stanovisky, o kterých se do té doby veřejně nehovořilo, neboť byly považovány za „politicky korektní“. Mezi jinými mezi ně patřila i evropská integrace a otázka imigrační politiky. Občané multikulturálního Nizozemska projevovali v posledních letech stále více pochybností nad úrovní imigrační politiky EU.

Tyto tendence ještě zesílil další brutální čin – vražda filmového producenta a režiséra Thea van Gogha. Van Gogh, který byl nelítostným kritikem opatrnického přístupu vlády k otázce multikulturální společnosti, byl v roce 2004 zavražděn islámským fundamentalistou. Sociální napětí vyvolané Fortuynovou vraždou se ještě více roznítilo. Vliv těchto událostí na nizozemskou politickou scénu ilustruje případ poslance Wilderse, který byl dva měsíce před Van Goghovou vraždou vyloučen z liberální VVD po té, co se odmítl vzdát svého 10–ti bodového programu, který zahrnoval odpor proti vstupu Turecka do EU. Po vraždě Van Gogha by podle průzkumů veřejného mínění získal v případě konání voleb 20% hlasů.²⁴ Wilders propagoval kampaň proti evropské ústavě s tvrzením, že Nizozemsko by se nemělo stát nesvobodnou provincií v evropském superstátě.

Nelze nechat bez povšimnutí také skutečnost, že v čele vlády stál premiér Balkenende – nepříliš oblíbený politik, přezdívaný Harry Potter,²⁵ který je všeobecně považován za politika bez autority a charismatu.

Tyto okolnosti, spolu s celkovou nespokojeností občanů s domácí politickou scénou, ovlivnily rozhodování občanů v referendu, jejichž „ne“ mělo být poselstvím pro politiky o jejich nesouhlasu se současnou politikou reprezentací.

II. POLITICKÁ REPREZENTACE A EVROPSKÁ UNIE

Jak již bylo v úvodu zmíněno, Nizozemsko je tradičně považováno za stát silně podporující evropskou integraci. Negativní výsledek referenda však vyvolal otázku: jak je možné, že 85% členů parlamentu podporovalo evropskou ústavu, kterou většina občanů odmítlo? Jak konstatuje Olaf Tans z Amsterodamské university, na jedné straně je těžké věřit tomu, že otevřenost a pragmatismus nizozemské společnosti se chýlí ke konci. Na straně druhé ovšem výsledek re-

²² Campaign trends and the Dutch referendum on the European Constitutional Treaty, Kees Aarts and Henk van der Kolk, Department Of Political Sciences and Research Methods School OF Business, Public Administration and Technology, Univeristy Of Twente. www.igs.utwente.nl/archive_igs.

²³ NIJEBOER, The First Dutch Referendum, a pre-ballot... str. 2.

²⁴ NIJEBOER, The First Dutch Referendum, a pre-ballot..., str. 3.

²⁵ OLAF TANS, The Dutch Parliament and the European Constitution, A disregarded aspect Of the failed ratification crisis, str. 8, www.uva.nl.

ferenda, ve kterém 61,6 % zúčastněných voličů dalo své „ne“ evropské ústavě, hovoří sám ze sebe.²⁶ Tans, podobně jako jiní nizozemští autoři, hledá vysvětlení především v charakteru a úrovni politické reprezentace a vlády v Nizozemsku a v jejich roli v procesu evropské integrace a komunikaci ohledně evropské otázky. Toto východisko zahrnuje zejména dva aspekty: úroveň vztahu politických představitelů a občanů uvnitř státu a vztah občanů k EU.

Není pochyb o tom, že pro nizozemskou vládu představuje evropské integrace jednu ze zásadních priorit, a že přístup vlády k ratifikaci evropské ústavy byl pozitivní. Otázkou ovšem zůstává, zda se s tímto přístupem identifikují také občané. Podle Tansa většina občanů kdysi přijala skutečnost, že Evropská unie přestavuje pro Nizozemsko a celou Evropu pozitivní přínos a není možné o této otázce uvažovat jinak či ji zpochybňovat. Tato oblast byla svěřena specializované elitě, která ji prezentovala především jako technickou a nekontroverzní záležitost. Nizozemci byly jednoduše pro a evropskou politiku a její provádění „nechali na vládu“.²⁷ Tento stav přetrvával celá desetiletí až do vyhlášení referenda. V okamžiku, kdy byli poprvé občané požádáni, aby aktivně podpořili konkrétní krok v procesu evropské integrace, se situace změnila. Výsledek referenda ukázal, že většina občanů se již s tímto pasivním způsobem účasti na rozhodování o evropských otázkách neidentifikuje.

Nizozemská vláda byla však od samého počátku proti vyhlášení referenda, návrh na jeho uspořádání vzešel z parlamentu jako iniciativa poslanců. Politická reprezentace však podcenila svou roli ve veřejné diskusi s občany a v souvislosti s referendem se objevila ona propast mezi politickou reprezentací a občany, kterou Nijeboer charakterizuje jako „Hague cheese-cover“:²⁸ Lidé mohou vidět, co se pod ním děje, ale politici uzavření pod skleněným poklopem slyší jen sebe navzájem, ale neslyší, co se děje venku. Politici uvnitř jsou natolik zaměstnáni svými hrami uvnitř, že zapomínají opouštět skleněný poklop. Ve skutečnosti není ani nutné, aby naslouchali, neboť lidé venku nemohou dění uvnitř žádným způsobem ovlivnit.

Referendum, které mělo umožnit občanům vyjádřit se k ratifikaci Evropské smlouvy, se stalo prostředkem jejich revolty proti dosavadnímu způsobu tvorby politických rozhodnutí/politického rozhodování.

III. NIZOZEMCI A EU

Přestože průzkumy veřejného mínění vykazují převažující podporu občanů evropské integraci, zejména co se týká členství země v EU, k jednotlivým specifickým

aspektům jsou již občané více skeptičtí. Potvrzuje se zde fenomén, že podpora obecných principů může být velmi vysoká, avšak prudce klesá jakmile jsou obecné principy posuzovány konkrétními měřítky.

Tento fakt dokládají i některé průzkumy názorů občanů na evropskou integraci zpracované před konáním referenda.²⁹ Zatímco podpora členství Nizozemska v EU byla mezi občany vysoká – každý šestý občan z deseti považuje členství v EU za „dobrou věc“, poněkud jiná situace nastala v případě dotazu, zda mají obavy z konkrétních důsledků integrace. Mnoho občanů uvedlo obavy z negativního dopadu další integrace na Nizozemsko v řadě oblastí – především v oblasti finanční a ekonomické. Více než čtyři z pěti občanů se obávali přesunu pracovních nabídek do zemí s nižšími výrobními náklady a zvýšení problémů nizozemských farmářů. Navíc 80 % občanů vyjádřilo obavy nad ztrátou vlivu malých členských států. Pouze malé procento občanů se domnívalo, že prosperita země bude vzrůstat.

Tyto údaje poukazují na skutečnost, že nizozemští občané jsou pravděpodobně mnohem více euroskeptičtí než jejich politická reprezentace.

IV. KAMPAŇ

Za takové výchozí situace se tedy uskutečnila před referendová kampaň. Podle nizozemského politického poradce a publicisty, autora mnoha studií k problematice referenda, Arjena Nijeboera, dosavadní nedostatek veřejné diskuse k evropské otázce v Nizozemsku vytvářelo u vnějších pozorovatelů dojem, že nizozemští voliči představují jakousi stabilní, pro-evropskou sílu. Všechny hlavní politické strany podporovaly nastolený směr evropské integrace a tato otázka nebyla předmětem stranických ani veřejných diskusí. Ze stran zastoupených v parlamentu, pouze komunisté, malá část protestantských stran, Socialistická strana a LPF, zastávaly protievropejské stanovisko. Tento stav vyústil v situaci, kterou výstižně charakterizoval sociálně demokratický poslanec Frans Timmermans takto: „Evropa je jako počasí: může být dobré, může být špatné, ale rozhodně jej nemůžete změnit.“³⁰

Tato situace se právě vyhlášením referenda změnila. Debata o evropské ústavě, která se otevřela v posledních týdnech před konáním referenda, překonala všechny diskuse v předchozích letech. V médiích se denně objevovaly komentáře k evropské ústavě, byla vedena řada debat, a tisíce lidí získávaly informace z internetu, známé osobnosti vystupovali v televizi a vyjadřovali své ano či ne evropské ústavě. I z tohoto pohledu je třeba nahlížet na údaje Eurobarometu. Je

²⁶ Tamtéž, str. 2.

²⁷ Tamtéž, str. 3.

²⁸ NIJEBOER, *The First Dutch Referendum, a pre-ballot...*, str. 2.

²⁹ Viz *Campaign trends...* průzkum uvedený v poznámce 21, str. 8 a 9.

³⁰ NIJEBOER, *People's Vengeances...*, str. 400.

totiž otázkou zda voliči cítili nedostatek veřejné debaty a informací obecně a dlouhodobě či, a to je méně pravděpodobné, během kampaně. Ani delší a lépe připravená kampaň však nemohla nahradit nedostatek diskuse mezi politiky a občany, který v Nizozemsku přetrvával po celá desetiletí. Jinými slovy krátká předvolební kampaň nemůže nahradit dlouhodobý deficit veřejné diskuse.

Ve své studii Nijeboer konstatuje, že zpětně není těžké analyzovat proč zvítězila kampaň vedená proti evropské ústavě: účastníci proevropské kampaně příliš spoléhali na svou převahu, kterou jim ještě v březnu potvrzovaly průzkumy veřejného mínění a na skutečnost, že 85 % členů parlamentu a mnoho vlivných nevládních organizací podporovalo přijetí evropské ústavy. Vycházeli z předpokladu, že pokud přijetí evropské ústavy podporují hlavní politické strany, podporují tuto ideu i všichni jejich členové. Mínění elity politických stran se však vždy neshoduje s míněním jejich členů a voličů.

Většina autorů, zabývajících se touto problematikou kritizuje úroveň kampaně vedené pro ratifikaci. Zastánci evropské ústavy pozdě načasovali začátek kampaně a jejich argumenty zvláště na začátku kampaně byly slabé a nepřesvědčivé. Na straně druhé kampaň odpůrců evropské ústavy začala dříve a byla obsahově i formálně propracovanější. Hlavními hesly odpůrců, bez ohledu na jejich politické zařazení, byly slogany „Spolupráce ano, předání suverenity ne“ či „Pouze státy mají ústavu“.³¹

Na úrovni kampaně pro evropskou ústavu se podepsali i někteří vládní představitelé. Jejich výroky byly často neuvážené a měly spíše charakter poplašných zpráv. Mezi jinými lze uvést např. tvrzení ministra pro ekonomiku, Brinkhose (D66), že negativní výsledek referenda může vyústit v ekonomickou krizi. Ministr spravedlnosti, křesťanský demokrat Donner šel ještě dále a prorokoval dokonce evropskou válku v případě nepřijetí evropské ústavy. Liberní poslanec Maaten byl nucen stáhnout televizní spot propagující evropskou ústavu a ukazující snímky z nacistických koncentračních táborů v Osvětimi. Ministr zahraničí, křesťanský demokrat Bor, vzkázal voličům, kteří chtějí volit „ne“ evropské ústavě, ať zůstanou raději doma.³²

Podobné výroky vyvíjely na voliče nepřiměřený tlak a argumentace těchto ústavních činitelů neměla co do činění s evropskou ústavou. Během dubna průzkumy veřejného mínění již vykazovaly převahu tábora odpůrců a zastánci evropské ústavy se ocitli v obranné pozici, z níž se jim již do konce kampaně nepodařilo dostat. Vláda porušila svůj slib, že nepoužije peníze

daňových poplatníků na kampaň ve prospěch evropské ústavy, ale rozdělí peníze rovnoměrně mezi oba tábory.³³ Tento krok však vyvolal u voličů, kteří se začali cítit pod velkým tlakem, spíše opačný efekt.

Přes veškerou kritiku kampaně je možná právě způsob jejího vedení jeden z důvodů, který vyprovokoval voliče k vysoké volební účasti při hlasování, která zároveň prokázala potřebu referenda v Nizozemsku.

ZÁVĚR A POHLED DO BUDOUCNOSTI

Výsledky nizozemského referenda otřásl po desetiletí vžitým přesvědčením, že nizozemští občané jsou stabilní proevropskou silou. Již průzkumy veřejného mínění konané před vyhlášením referenda ukazovaly na to, že mnoho Nizozemců cítí obavy pokud jde o konkrétní kroky a změny související s evropskou integrací (zejména v oblasti ekonomické, finanční a sociální). Projevila se také nedůvěra v evropské instituce, které mají u nizozemských voličů převážně „špatnou pověst“. Nezanedbatelným důvodem pro negativní postoj k ratifikaci Smlouvy o ústavě pro Evropu byla pro mnoho voličů také starost o budoucnost identity malého státu. Ani samotná evropská ústava není vnímána jako přesvědčivý, srozumitelný a potřebný dokument.

Vzhledem k nedostatku komunikace politické reprezentace s občany a absenci možnosti občanů podílet se na rozhodování o veřejných otázkách, názory občanů nebyly brány v potaz – až do referenda. Referendum otevřelo průchod nejenom doposud skrytému euroskepticismu nizozemské společnosti, ale bylo také především výrazem nespokojenosti občanů s domácí politickou reprezentací a jejím elitářským charakterem.

Jak uvádí Nijeboer, významnou roli sehrál také fakt, že referendum bylo vyvolané parlamentem a nikoli občany, kteří nemají žádný prostředek k tomu, aby iniciovali referendum. Občanům, kteří nemohli dříve rozhodovat o zavedení Euro, o přidružení nových členských států a o dalších otázkách souvisejících s EU, se najednou otevřela možnost vyjádřit svůj názor k evropské integraci a hlasovali o všech těchto otázkách současně.³⁴

Nedostatek informací, uváděný jako nejčastější důvod pro negativní rozhodnutí, se týkal právě oné komunikační propasti mezi občany a politiky, kterou nedokázala překonat ani intenzivní předreferendová kampaň. Vystupování politiků a vytváření „strašáků“ v případě negativního výsledku, voliče podcenilo a na-

³¹ NIJEBOER, *People's Vengeances...*, str. 404.

³² Tamtéž, str. 400 a 401.

³³ V posledních dvou týdnech kampaně, kdy podle průzkumů narůstaly preference tábora odpůrců, rozhodla o použití dalších 3,5 miliard Euro pro kampaň zastánců evropské ústavy.

³⁴ NIJEBOER, *People's Vengeances...*, str. 403.

opak spíše odradilo; podobně jako rozhodnutí vlády o dodatečném přidělení finanční podpory pro tábor zastánců ratifikace. Tímto krokem došlo k nežádoucím nerovnoměrnému rozdělení financí v rámci kampaně a vláda změnila rozhodnutí Komise pro referendum, jež byla ze zákona kompetentním orgánem pro tuto otázku.

Mezi skutečnosti, které ovlivnily hlasování voličů, mohl patřit i fakt, že referendum se konalo již poté, co své „ne“ evropské ústavě vyjádřila i většina francouzských voličů. Nizozemci se prostě nemuseli obávat toho, že budou první kdo „zkazí hru“.³⁵

Konání referenda mělo ovšem i své jednoznačně pozitivní aspekty, které je třeba zaznamenat. Většina pozorovatelů považuje za pozitivní zřízení Komise pro referendum a její činnost. Dalším pozitivním přínosem referenda je otevření široké veřejné diskuse o evropské integraci, která doposud v Nizozemsku nemá obdoby. Jinými slovy lze konstatovat, že v tomto směru byl naplněn původní cíl navrhovatelů zákona – zvýšit zájem a podnítit angažovanost a informovanost občanů v záležitostech EU.³⁶ Nicméně výsledek, který mimo jiné svědčí i o značném rozdílu mezi názory politických struktur a voličů, neodůvodňuje příliš optimistický pohled na budoucnost evropské ústavy.

Současně s vyhlášením výsledků referenda vyvstala otázka „co bude dál“? Za „konec příběhu“ označil výsledek vůdce sociálních demokratů Wouter Bos.³⁷ Měl tím ovšem na mysli konec příběhu dosavadního textu evropské ústavy. Podobně se vyjádřili i ostatní politici – ve většině přijali výsledek referenda jako nesouhlas voličů se stávajícím textem evropské ústavy.

Výrazně se také změnil postoj nizozemských politiků k otázce referenda. Původní nedůvěru postupně nahradil pozitivnější přístup k tomuto institutu přímé demokracie. Vysoká účast voličů v referendu, která překonala jejich účast v posledních komunálních volbách i ve volbách do Evropského parlamentu, jednoznačně prokázala zájem občanů a potřebu referenda v Nizozemsku. Také většina politiků, kteří původně s konáním referenda nesouhlasili, vyjádřila nyní potřebu kontaktu s názory občanů a jejich reálným světem a tedy podporu referenda.

Pro Nizozemsko byl výsledek referenda „těžkou lekcí moderní politiky“,³⁸ co však, spolu s výsledkem francouzského referenda znamená z hlediska budoucnosti Evropy? Diskuse vedené v EU k budoucnosti evropské integrace zahrnují široké spektrum názorů a ná-

vrhů a je zřejmé, že proces získání konsensu nad evropskou ústavou bude složitější, než se původně předpokládalo. Vyjádření evropských politiků k této otázce jsou většinou poněkud mlhavá a obecná. Na začátku rakouského předsednictví se v lednu 2006 rakouský kancléř Wolfgang Schüssel a předseda Evropské komise shodli na tom, že EU se v příštích šesti měsících nebude pokoušet vzkřísit nebo naopak definitivně pohřbit ústavní smlouvu zamítnutou ve francouzském a nizozemském referendu. Úkolem Unie je rozběhnout širší diskusi o smyslu a budoucnosti evropské integrace, která by měla později vyústit i do konkrétních návrhů ohledně evropské ústavy.³⁹ „Problém ústavy se musí řešit. Dejte nám na to čas.“ prohlásil Barroso a dále hovořil o tom, že je nezbytné letos nastolit „změnu ovzduší“, zabývat se integrací zešířoka... Průlom ohledně evropské ústavy podle obou politiků nelze očekávat dříve než ve volbách ve Francii a v Nizozemsku v roce 2007.

Zahájení debaty o smyslu a cílech integrace podpořily v lednu 2006 hlavní politické kluby v Evropském parlamentu s tím, že po shrnutí jejích výsledků by se mělo v příštím roce rozhodnout jak naložit s textem evropské ústavy. Cílem tohoto úsilí je, aby EU měla novou základní smlouvu v roce 2009.⁴⁰ Proti tomuto návrhu se vyslovila euroskeptická frakce EP, která považuje jakoukoli debatu o osudu evropské ústavy za výsměch francouzským a nizozemským voličům, kteří ji už odmítli. Negativní postoj vyjádřili ve svém dopisu i předsedové národních parlamentů z Rakouska, Německa a Finska, kteří se odmítli podílet na debatě řízené Evropským parlamentem.⁴¹ Po Rakousku, jde o další předsednické státy, které budou stát v čele EU do poloviny příštího roku.

Evropští lídři a intelektuálové se na konferenci o budoucnosti Evropy, pořádané pod rakouským předsednictvím na 27. a 28. ledna v Salcburku vyjádřili pro realizaci konkrétních politických kroků, které by vedly k zajištění jistoty Evropanů, namísto vedení nekonečných debat o budoucnosti evropské ústavní smlouvy.⁴²

Zatímco evropská politická reprezentace tápe a hledá nosný způsob, který by v nejbližších letech pomohl vyřešit budoucnost ústavní smlouvy, nizozemský ministr zahraničních věcí Bot v lednu na jednání se svou rakouskou kolegyní uvedl, že pro Nizozemsko je dokument mrtvý.⁴³ Přestože stoupenci evropské ústavy považují jeho názor za platný pouze pro současnou vlá-

³⁵ OLAF TANS, *The Dutch Parliament*,... str. 8.

³⁶ AARTS, VAN DER KOLK, *Campaign trends*..., str. 10.

³⁷ NIJEBOER, *People's Vengeances*,... str. 404.

³⁸ NIJEBOER, *People's Vengeances*..., str. 405.

³⁹ „Definitivní rozhodnutí o euroústavě do června nepadne“, 9. 1. 2006, *Budoucnost Evropy*, www.euroskop.cz.

⁴⁰ „EP podpořil další debatu o euroústavě“, 19. 1. 2006, *Budoucnost Evropy*, www.euroskop.cz.

⁴¹ *Tamtéž*.

⁴² „Přístupme ke konkrétním krokům ...“, 30. 1. 2006, *tamtéž*.

⁴³ „Pro Nizozemce je euroústava 'mrtvá'“, 13. 1. 2006, *tamtéž*.

du a může se po volbách v roce 2007 změnit, hlasy po novém znění evropské ústavy se ozývají i z členských států, které ratifikace dokumentu teprve čeká. Škála otázek, které by se měly podle kritiků změnit je značně široká – od větší sociální dimenze textu, posílení principu subsidiarity až po zásadní otázky o současné

podobě integrace a potřebnosti evropské ústavy jako takové. „Lekcí moderní politiky“ prochází tedy nejenom Nizozemsko, ale celá EU, v jejíž další integraci není možné úspěšně pokračovat bez toho, že by její představitelé nebrali kritické hodnocení své činnosti vážně.